

**REVUE EUROPÉENNE  
DU  
DROIT SOCIAL**

Maison d'édition **Bibliotheca**

- Atestée par le Ministère de la Culture et des Cultes avec l'avis no. 4363 / 27.05.1997
- Acreditée par le Conseil National de la Recherche Scientifique (CNCS), 2011-2014
- Membre de l'Association des Editeurs de Roumanie – AER (Romanian Publishers Association - RPA)

N. Radian, KB 2/3, Târgoviște, 130062

tel/fax: 0245.212241

e-mail: [biblioth@gmail.com](mailto:biblioth@gmail.com)

[www.bibliotheca.ro](http://www.bibliotheca.ro)

# **REVUE EUROPÉENNE DU DROIT SOCIAL**

**Volume XIV • ISSUE 1 • Year 2012**

Édition **Bibliotheca**  
Târgoviște, 2012

**La Revue est reconnue par le  
Conseil National de la Recherche Scientifique  
de l'Enseignement Supérieur (CNCSIS)  
categorie B+ avec avis no. 828/2007  
et en évidence BDI Copernicus**

**Comite scientifique/ Scientific Board:**

1. **Antonio Baylos**, Professeur de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale à l'Université de Castilla La Mancha, Spain
2. **Dimitri Uzunidis**, Directeur du Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation (ULCO, France)
3. **Alexandru Țiclea**, Professeur, Recteur de l'Université Ecologique Bucarest Roumanie
4. **Sophie Boutillier**, Directrice de recherche au laboratoire Redéploiement industriel et innovation à l'Université du Littoral-Côte d'Opale, France
5. **Ahmed Smahi**, Enseignant Chercheur à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tlemcen, Algérie
6. **Ana R. Martín Minguijón**, Doyen de la Faculté de droit UNED Madrid, Spain
7. **Vlad Barbu**, Professeur, Vice-recteur de l'Académie de Police „Alexandru Ioan Cuza” Bucarest, Roumanie
8. **Rafael Junquera de Estéfani**, Vice-doyen de la Faculté de droit UNED Madrid, Spain
9. **José Alvarez Pestana**, Professeur de Sociologie, UNED Madrid, Spain

**Comite de rédaction/Editorial Board:**

<b>Rédacteur en chef / Editor responsible:</b>	<b>Dan Țop, PhD</b>
<b>Executive Editor:</b>	<b>Marc S. Richeveaux, PhD</b>
<b>Rédacteur en chef adjoint / Editor assistant:</b>	<b>Radu Răzvan Popescu, PhD</b>
<b>Secrétaire de rédaction / Editorial Secretary:</b>	<b>Pedro Fernandez Santiago, PhD</b>

**130051, Târgoviște, Aleea Trandafirilor, bl. 10, ap. 46  
Județul Dâmbovița, Roumanie, Tel. 0722.723340  
[www.RevueEuropéenne\\_du\\_DroitSocial.ro](http://www.RevueEuropéenne_du_DroitSocial.ro)**

**ISSN 1843-679X  
Copyright@2012**

## **SOMMAIRE**

L'ANNÉE EUROPÉENNE POUR ACTIVE VIEILLISSEMENT ET SOLIDARITÉ  
ENTRE LES GÉNÉRATIONS (Dan Țop) / 6

LA EDUCACIÓN VIAL EN VALORES COMO ESTRATEGIA DEL CONTENIDO  
DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN  
(Rosa M<sup>a</sup> Goig Martínez) / 12

EL DERECHO A LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL TRABAJO (M<sup>a</sup> Pilar  
Munuera Gómez) / 26

EXTERNALITÉS DE LA R&D ET PERFORMANCES ÉCONOMIQUES: CAS DE  
LA TUNISIE (Sahbi Gabsi, Ali Chkir) / 41

LA RECEPCIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS  
HUMANOS POR PARTE DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y  
EUROPEOS. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL (Carlos Vidal  
Prado) / 59

COORDINATION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS, « ENTREPRENEURIAT  
INDUSTRIEL » ET CRÉATION DE LA RICHESSE EN TUNISIE (Mohamed Tlili  
Hamdi, Ibtissem Omri) / 75

L'ENTREPRISE ALGÉRIENNE FACE AUX NOUVEAUX DÉFIS DE  
COMMUNICATION INTERNE : UNE APPROCHE EMPIRIQUE (Ferouani  
Belkacem, Benloulou Salim Badreddine) / 91

LA BONNE GOUVERNANCE EST-ELLE UN DÉTERMINANT DE  
CROISSANCE? (Abdelkarim Yahyaoui) / 103

LES TIC ET LES METIERS D'AUJOURD'HUI: ANALYSE DE L'IMPACT DES  
TIC DANS LE MONDE DU TRAVAIL ACTUEL (Brice Arsène Mankou) / 120

LAS COMUNICACIONES PRIVILEGIADAS ENTRE RECLUSO Y LETRADO  
(Fernando Reviriego Picón, Joaquín Brage Camazano) / 127

STRATÉGIES DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES AVEC  
SPÉCIFICITÉS DU CAS ALGÉRIEN (Bouadam Kamel) / 178

IMPACT DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE SUR  
L'AMÉLIORATION DU NIVEAU DE VIE DES AGRICULTEURS AU  
GOUVERNORAT DE MÉDENINE (SUD-EST TUNISIEN) (Riadh Béchir, Mongi  
Sghaier, Saïd Miloud Dhifallah) / 197

OBSERVATIONS ON STATE MONOPOLIES AND PUBLIC LOANS (George  
Măgureanu) / 210

# EL DERECHO A LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL TRABAJO

**M<sup>a</sup> Pilar Munuera GÓMEZ**

Profesora Titular de la Esc. Universitaria de Trabajo Social  
de la Universidad Complutense de Madrid.  
Professor at Social Work University School from  
Universidad Complutense de Madrid  
pmunuera@trs.ucm.es

**Summary:** *The reality of the people who live in poverty and in social exclusion becomes even more complex due to the increase of the social factors that prevent them from accessing to the practical execution of their social rights, such as the access to a work with a salary that lets them face the difficulties and obstacles they have been confronting. Such access to a workplace is currently in danger because of events such as the rising economic crisis, the increase of immigration, the tendency to feminization and one-parent families in poverty, the concentration of poverty in the cities, job insecurity and the need to access to an independent house derived from the young people without a stable work, events, all of them, that make the social inclusion of some citizen difficult. The regional Law 18/2008 of 23rd of December, for the Warranty of Incomes and for the Social Inclusion ("ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social") – published in the Basque Country Official Bulletin the 31st of December of 2008- is introduced in this document as an innovative response to the social inclusion issue. This law is meant to be the beginning of a system of warranty for the incomes of people in danger of social inclusion.*

**Key words:** *Right, social inclusión, work, coordination, income system, legislation.*

## INTRODUCCION

En estos últimos años de transición a una economía postindustrial, de globalización, de cambio demográfico y con tendencias sociales a una mayor individualización. Se ha llegado a una gran disminución de la actividad económica, que está originando un importante aumento del desempleo con una brusca caída de la productividad que termina repercutiendo en las finanzas públicas de un país como España, lo que puede finalmente llevar a la situación de exclusión social de un amplio sector de la población que no vivía esta situación.

Este análisis deja entrever que la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral exige la concepción y la ejecución de una estrategia adecuada. Una estrategia integral que contenga una ayuda de ingresos, unos mercados laborales inclusivos y el acceso a unos servicios de calidad. En la concepción de

una política social de inclusión se debe definir esta combinación de ejes mencionados para articular estrategias activas teniendo en cuenta sus posibles interrelaciones, incluidas sinergias y posibles compensaciones.

Las políticas de inclusión activa deben desarrollar programas coordinados entre los que se encuentra la asignación de una renta mínima dirigida a la inclusión de los ciudadanos en riesgo de exclusión. La eficacia de los programas de renta mínima viene determinada por tres elementos: un importe de las prestaciones suficiente, una concepción específica y las disposiciones de aplicación. Muchos de los ciudadanos a los que van dirigidos estos programas pueden no beneficiarse de ellos realmente, ya sea porque no reclaman sus derechos o por otro motivo (no elegibilidad, cálculo erróneo de las cantidades, plazos de pago, multas y suspensiones y deducciones de las prestaciones para el reembolso de deudas, etc.).

El Consejo de Europa en un informe del 12 de enero de 2011 sobre un Estudio Prospectivo sobre el Crecimiento basado en las medidas clave de la estrategia en la Europa de 2020, traza unas líneas de actuación generales hacia los siguientes ámbitos para promover el crecimiento económico:

1. Un saneamiento fiscal riguroso que pueda mejorar la estabilidad macroeconómica de los países.
2. Reformas en el mercado de trabajo que logren mayores cuotas de empleo y
3. Medidas de fomento del crecimiento.

Terminar con la exclusión social es uno de los retos fundamentales que tiene el Estado de Bienestar. Las políticas de inclusión activa deben ser coherentes con estos principios:

- 1) El apoyo de los derechos fundamentales.
- 2) La promoción en la igualdad de género y la igualdad de oportunidades.
- 3) El tratamiento de los múltiples perjuicios y las situaciones específicas y necesidades de los diferentes grupos vulnerables.
- 4) Potenciar la cohesión territorial existente teniendo en cuenta las circunstancias locales y regionales, y
- 5) La creación de un planteamiento coherente en el recorrido de las políticas sociales y de empleo de modo que sirva de apoyo a la solidaridad intergeneracional y evitar la transmisión de la pobreza de generación en generación.

## **1. CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

Según Sarasa y Sales (2009)<sup>1</sup>, existen tres perspectivas de análisis:

- En el primer caso se considera que las personas excluidas no quieren mantener las normas y costumbres vigentes en la sociedad, siendo necesario incentivar su regreso. La exclusión social se presenta como un problema de las personas excluidas, que carecen de motivación para mantenerse dentro de la sociedad. Las causas de su situación están en el debilitamiento de la familia y del Estado de Bienestar que pueden incentivar conductas y estilos de vida marginales. La intervención estará dirigida a un rearme moral de las personas excluidas frente a ideologías que han llegado a debilitar la función de la familia con la eliminación de subsidios públicos por programas que orienten a desempeñar un trabajo.

- En segundo lugar, se acepta la existencia de un núcleo fuerte de pobreza con conductas marginales, justificando la explicación de su existencia por los cambios socioeconómicos producidos con el advenimiento de la sociedad postindustrial.

- Y para terminar, la exclusión es vista como resultado de discriminación entre grupos sociales por diferentes causas, entre las que destaca la carencia de igualdad de oportunidades. Desde esta perspectiva se refuerza la estigmatización que sufren las personas excluidas.

Laparra y Pérez Eransus (2009)<sup>2</sup> toman el concepto de exclusión que se extiende en Europa, incluyendo tres aspectos clave de las situaciones de dificultad: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. Caracterizado por el carácter involuntario y forzoso de la exclusión, originada por las dificultades que una parte de la ciudadanía tiene para acceder a una serie de bienes y derechos básicos.

Por otros autores se utiliza el concepto de inclusión activa como opuesto al concepto de exclusión social. La inclusión social se alcanza cuando las personas o los territorios no padecen los efectos negativos de problemas como el desempleo, falta de cualificación, bajos ingresos, vivienda inadecuada, delincuencia, mala salud, problemas familiares, acceso limitado a los recursos (...), describiendo el final del proceso perseguido por el Estado de Bienestar.

A continuación se presenta la iniciativa de la comunidad autónoma del País Vasco en su intento de facilitar el acceso a la inclusión social de sus ciudadanos a través de la coordinación de tres áreas de la administración: servicios sociales, trabajo y vivienda.

---

<sup>1</sup> Sarasa, S. y Sales, A. Itineraris i factors d'exclusió social. Barcelona, Síndic de Greuges. 2009.

<sup>2</sup> Laparra, M. y Pérez, B. (coords.). Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación. Serie: Estudios, nº 24. Madrid, Fundación Foessa, 2009.



## **2. PUNTO DE PARTIDA DEL PROCESO LEGISLATIVO SOBRE INCLUSION SOCIAL**

A nivel europeo la Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de 29 de septiembre de 1989 recomienda el desarrollo de acciones que favorezcan el acceso a la formación, al empleo, a la vivienda, a los servicios y a la atención sanitaria de los ciudadanos. Se orienta a los Estados miembros a generar la coordinación entre los diferentes ámbitos de la administración que trabajan en estos temas para conseguir la inclusión social de las personas que se encuentran en riesgo.

Posteriormente en su Recomendación de 24 de junio de 1992 sobre Criterios Comunes Relativos a Recursos y Prestaciones Suficientes en los Sistemas de Protección Social, se aconseja la creación de una renta mínima además de la línea de motivación a la búsqueda de empleo. Así mismo, en la Comunicación de 23 de diciembre de 1992 “Hacia una Europa de la Solidaridad” se trabaja hacia la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración, cuyos objetivos son desarrollados en el *Libro Blanco sobre la Política Social Europea -Un paso adelante para la Unión*.

Dentro de este contexto europeo, la comunidad autónoma del País Vasco, ha fortalecido su legislación sobre la Inclusión Social. Proceso que se inicia con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco que con carácter general menciona en su artículo 9, que los poderes públicos adoptarán medidas dirigidas a promover la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, de forma que sean efectivas y reales a través de las competencias establecidas en su artículo 10. Este esfuerzo legislativo realizado por el Parlamento Vasco en materia de Inclusión Social ha servido para fortalecer el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en esta comunidad autónoma. Este Plan Integral tiene entre sus objetivos la lucha contra la exclusión social, con el fin de dar una respuesta válida a la inclusión social de aquellos ciudadanos que se encuentran en una situación de riesgo social.

También, aunque en este caso, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa, se encuentra la ley autonómica 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social reguló las prestaciones económicas y los instrumentos de carácter social con la intención de prevenir el riesgo de exclusión personal, social y laboral. Contribuyendo a la inclusión de quienes carecían de recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente. Esta ley establecía que no debe identificarse la exclusión social con la pobreza, pero sí con la imposibilidad del ejercicio de los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, relacionados con el acceso a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud ya una vivienda digna, es decir, en definitiva, el derecho a la protección social. Situando el trabajo en el centro del proceso de inclusión social, afirma que el trabajo constituye el medio de adquirir derechos y deberes entre ambas partes: la

sociedad respecto al ciudadano y los ciudadanos respecto a la sociedad. El derecho al trabajo inicia la condición de la plena ciudadanía constituyéndose en un derecho político. La no participación en el mercado de trabajo favorece el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales. De esta forma, el trabajo se constituye en la puerta de acceso a la adquisición de derechos y deberes para la persona.

La ley 12/1998, regula las funciones de diferentes comisiones con competencias en Inserción, en especial, la Comisión Permanente para la Inserción en el seno del Consejo Vasco de Bienestar Social como órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la lucha contra la exclusión. Adicionalmente contempla la aprobación del Plan Vasco de Inserción, como instrumento de coordinación de la intervención en materia de inserción de las personas en situación de exclusión.

### **3. LEY 10/2000, DE 27 DE DICIEMBRE, DE CARTA DE DERECHOS SOCIALES**

Dahrendorf (1990) describe los derechos y obligaciones asociadas a la capacidad de ser miembro de una unidad social y de manera especial a la nacionalidad. Aunque la cuestión de quién puede ser miembro y quién no, es parte de la turbulenta historia de la ciudadanía, que afecta a la identidad de las personas porque define a donde pertenecen. *La ciudadanía es un rol social real. Provee titularidades (...). Una obligación obvia del ciudadano es cumplir la ley*<sup>3</sup>. Focaliza el conflicto entre riqueza y ciudadanía o como lo denomina el mismo, entre provisiones y titularidades. Desde este planteamiento relaciona estos conceptos: *En torno a esta distinción que hemos introducido aquí se han desarrollado de hecho, dos escuelas de pensamiento. (...). El partido de las provisiones: que cree que lo más necesario es el crecimiento económico, el incremento económico, de los bienes y servicios, de calidad y diversidad*<sup>4</sup>, y el partido de las titularidades, partido del progreso que no consiste en un esfuerzo común por desplazar las fronteras de la escasez, sino en una batalla entre grupos por obtener oportunidades de participación. Estas titularidades se miden en función del número de personas que tienen acceso tanto a los mercados como a la vida activa pública y social en general. Sus problemas principales son políticos en el sentido que postulan acciones deliberadas tendentes a reconocer derechos y redistribuir bienes. Indica el autor que el Estado de Bienestar ha olvidado las obligaciones a favor de las titularidades. Las obligaciones deberían incluir además de obediencia, “civismo”, “actividad y competencia”.

---

<sup>3</sup> Dahrendorf, Ralf. El conflicto social moderno. Mondadori España. 1990.p. 53.

<sup>4</sup> Idem. p.36.

Las obligaciones comunes del ciudadano abarcan tanto los deberes políticos como los sociales donde la obligación social más importante para nuestro autor es el trabajo. Cuando analiza el crecimiento de la administración y de la mentalidad administrativa, indica que son la gran contradicción de la modernidad.

En el proceso de reconocimiento de los derechos básicos que tienen los ciudadanos, cabe señalar la ley 10/2000, de derechos sociales de la comunidad autónoma del País Vasco que consolida el reconocimiento de unos derechos sociales básicos. Es una proposición de ley de iniciativa popular que se formula como Carta de Derechos Sociales, para la ciudadanía en la comunidad autónoma del País Vasco.

Se contemplan unos derechos básicos con carácter universal y cuyo ejercicio efectivo corresponde a las Administraciones públicas vascas que tienen competencia en la materia. Se mencionan los siguientes derechos sociales básicos:

- a) a una protección social suficiente.
- b) a la protección de la salud y a la atención y prestaciones sanitarias adecuadas.
- c) a una educación de calidad.
- d) a una vivienda digna y adecuada.
- e) a un medio ambiente protegido.

Estos derechos tienen los siguientes principios inspiradores:

1. Para ejercer estos derechos es necesario disponer de recursos económicos que permitan llevar una vida autónoma, digna y de calidad. Realidad totalmente vinculada al acceso al mercado de trabajo en aras de la consecución de la plena integración social.

2. Existen personas que han quedado excluidas del mercado de trabajo por múltiples razones necesitando disponer de una renta básica, que como mecanismo de redistribución de la riqueza, le permita mantener una vida digna mientras se incorpora al mercado laboral.

3. Las administraciones públicas deben implantar políticas destinadas a la promoción del empleo que permitan el acceso de todos los ciudadanos a un empleo digno.

El reconocimiento de unos derechos básicos en la ley 10/2000, son ampliados posteriormente por unos derechos sociales subjetivos observados en la ley 12/2008 de Servicios Sociales del País Vasco, configurando el acceso al sistema de servicios sociales. En su artículo 9, figuran los siguientes derechos:

- a) Acceso a los servicios sociales en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad.
- b) A la confidencialidad de la información de las personas.
- c) Autonomía de la personas usuarias de servicio sociales a actuar y pensar de forma independiente.
- d) A dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención
- e) A dar instrucciones previas para situaciones futuras de incapacidad respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela.
- f) A renunciar a las prestaciones y servicios concedidos.

- g) A disponer de información suficiente veraz y comprensible sobre las intervenciones en los servicios sociales.
- h) A tener asignado un/a profesional de referencia.
- i) A que se realice un diagnóstico de su situación, disponer de dicha evaluación por escrito con un plan de atención personalizada en un tiempo adecuado y contando con la participación de las personas.
- j) A participar en las decisiones que les afecten, en el funcionamiento de los servicios y a acceder a los cauces de información, sugerencia y queja en defensa de sus derechos.
- k) A escoger libremente el tipo y modalidad de servicio más adecuado a su caso.
- l) A ser atendidas en cualquiera de los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- m) A la calidad de las prestaciones y servicios.

Apuntalando la identidad de un ciudadano con unos derechos para acceder a un sistema de protección social. Esta ley también afianza los derechos de las personas profesionales de los servicios sociales.

El desarrollo de estas políticas constituye la principal novedad en el desarrollo de las políticas sociales de los países occidentales en los últimos años, el Consejo de la UE recomienda la introducción de incentivos fiscales y financieros para que el trabajo sea más atractivo. Implicando un cambio de paradigma, pasando del *welfare to work* (bienestar para trabajar), al *welfare in work* (bienestar en el trabajo), para terminar considerando el trabajo a través del desarrollo de prestaciones económicas vinculadas a la participación laboral, *in work benefits* (prestaciones del trabajo).

El desarrollo de estas políticas tendrá un impacto positivo en la estimulación de la inclusión laboral, en la redistribución de la renta, en la protección de los trabajadores con bajos salarios, etc. devolviendo al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y su consideración de herramienta privilegiada en la integración social.

#### **4. CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DE INCLUSION DESDE LA LEY PARA LA GARANTÍA DE INGRESOS**

En la Recomendación de 3 de Octubre de 2008 del Consejo de Europa sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral se establece que: *la lucha contra la exclusión social y la pobreza figura entre las prioridades de la Unión Europea, cuya actuación en este campo está basada en el artículo 137 del Tratado CE. Este artículo dispone que «la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en (...) la integración de las personas excluidas del mercado laboral». Los Estados miembros han aplicado esas Recomendaciones*

*de forma progresiva y más recientemente con el apoyo del Método Abierto de Coordinación para la protección y la integración sociales (MAC social), vinculado a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo y la Estrategia Europea de Empleo (EEE).*

Desde esta recomendación se fijan las directrices que deben seguir las políticas de empleo de los Estados europeos, las cuales ponen de relieve la interacción que necesariamente debe existir entre políticas de empleo, servicios sociales, protección social y sistemas fiscales, con el fin de movilizar a todos los ciudadanos incluso a los más alejados en su incorporación al mercado laboral, proceso iniciado por la ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social

El avance significativo en materia de Inclusión Social lo realiza la ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (publicada en el BOVP, el 31 de diciembre), desde la coordinación de Servicios Sociales, la promoción del empleo y el acceso a la vivienda. Se pone fin a la dispersión normativa y se superan los déficits de la anterior ley 12/1998 derivados de la ausencia de una normativa global que sustente el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en todos sus niveles. Se establece una coordinación para llegar a la inclusión social de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo social. Iniciándose un sistema de garantía de ingresos que se sitúa en la vanguardia europea desde la construcción de una política social para la inclusión activa de los ciudadanos con independencia del origen de dicha situación de riesgo.

Se toman iniciativas coordinadas para la lucha contra el paro, a través de políticas para el fomento de la formación profesional en relación con la demanda del mercado de trabajo, se desarrollan políticas de acceso a viviendas sociales, se implementan acciones de integración escolar y se refuerzan las prestaciones sociales garantizando a los grupos más desfavorecidos cubrir sus necesidades materiales básicas.

La población beneficiaria está cambiando por nuevas circunstancias, entre las que sobresalen el aumento de trabajos precarios con un nivel salarial bajo, provocando que queden en riesgo de exclusión familias con un nivel de ingreso bajos, tanto por disponer de un trabajo precario como por percibir una pensión que no cubre las necesidades del núcleo de convivencia. Por ello se permite a esta población el acceso a las prestaciones mencionadas anteriormente para evitar su entrada a la exclusión, eliminándose el requisito de la edad máxima que determinaba que personas que, a pesar de que fuesen pensionistas, por sus ingresos y condiciones no tuviesen permitido llevar una vida digna. Estas prestaciones tienen la intención de complementar los ingresos propios, en función de la procedencia de éstos (rentas de trabajo o pensiones) y descargando de esta forma los servicios sociales. Quedando la atención de colectivos más necesitados de acompañamiento para su inclusión social de competencia de los servicios sociales.

#### **4.1. Medidas desarrolladas:**

- Un Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como sistema autónomo, desde los servicios sociales y los servicios de empleo, contemplándose la posibilidad de ampliación a otros ámbitos.
- Se diseña su organización con el fin de garantizar los derechos reconocidos con una perspectiva de futuro pensando en un aumento progresivo de la cobertura hacia su mayor universalización, resultando en un fomento de la innovación y de la participación activa de los ciudadanos.
- Se establecen soluciones concretas. La prestación económica se concederá como una ayuda orientada a complementar un bajo nivel de ingresos y las personas beneficiarias serán aquellas cuyas dificultades sean exclusivamente económicas y que no precisen de otras prestaciones para la inclusión social.
- Medios para garantizar la igualdad de trato a toda la ciudadanía con criterios de igualdad y de equidad entre los ciudadanos.
- Articulación de un sistema de prestaciones económicas complementarias para afrontar los gastos estructurales relacionados con el acceso a una vivienda de las personas con garantía de ingresos, hasta que puedan ser tratados desde una política pública de vivienda vinculada a objetivos de protección social.
- Implantación de un modelo que considere el empleo como la vía a la inclusión social respetando las directrices europeas descritas con anterioridad.
- Desarrollo de servicios especializados orientados a la inclusión social desde la coordinación de todos los agentes que intervienen en este campo.

#### **4.2. Innovaciones realizadas:**

Se realizan las siguientes innovaciones:

- Articulación de la renta de garantía de ingresos en dos modalidades:
  - a). Una renta básica para la inclusión y protección social, para las personas y unidades convivenciales, y
  - b). Una renta complementaria de ingresos de trabajo, para personas que tienen ingresos de trabajo y su nivel de ingresos mensual no alcanza el nivel de la renta básica para la inclusión y protección social.
- Disposición de una prestación complementaria de vivienda, cuya finalidad es facilitar a las personas más necesitadas el acceso a la vivienda. Esta prestación que era otorgada en algunas circunstancias como ayuda de emergencia social, se constituye en esta ley como un derecho.
- Se pretende generar un pacto social como garantía de la redistribución de las rentas, dando coherencia a las diversas prestaciones y evitando casos de desigualdad de atención por la administración.

- Activación de políticas sociales y rentabilización del empleo.
- Creación de mecanismos de control para garantizar que la prestación sea para el que la necesita evitando casos de abuso o cronificación injustificada.
- Establecimiento de límites e incompatibilidades de disfrute, tales como sanciones e infracciones.
- Tramitación de la prestación a través de los servicios municipales, a través de la aplicación informática “Diagnóstico e Intervención Social”. Con la coordinación de la información disponible para todas las administraciones respetándose la confidencialidad de los datos obtenidos en la tramitación según la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. La resolución de concesión o denegación a la prestación recae en las diputaciones forales. Su prestación desde los servicios sociales obedece a un criterio de oportunidad, por la organización existente en los servicios sociales y su cercanía a los ciudadanos.
- Evaluación externa y de la calidad susceptible para subsanar el posible déficit que se puedan producir en la gestión.
- Financiación de las administraciones públicas vascas. Recae en el Gobierno Vasco designar la asignación correspondiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

#### **4.3. Nuevos principios:**

Se consideran a las personas en situación de exclusión social como ciudadanos con derechos y obligaciones, corresponsables con la administración cumpliendo con su activación/participación para el trabajo. Consecuentemente, el ciudadano es visto no como “un parásito social”, sino como persona que es responsable y participa en el proceso comprometiéndose con la administración

4.3.1. *Consolidación del principio de doble derecho*, es decir, por un lado el derecho a disponer de medios económicos suficientes cuando no se puedan obtener a través de empleo o de otros dispositivos de protección social, y por otro, el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación activa/obligada en un convenio de inclusión. Donde se pone en práctica el principio de reciprocidad entre la Administración y los ciudadanos en situación de exclusión, siguiendo las recomendaciones europeas de Lisboa, Niza y Aalborg.

El derecho a la prestación económica se extiende a las personas que presentan única y exclusivamente una problemática relacionada con la insuficiencia de sus recursos económicos y que, por razones ajenas a su voluntad, no alcanzan un nivel mínimo de ingresos, aun cuando no presenten una situación de exclusión social y no precisen, por tanto, de apoyos para la inclusión.

4.3.2. *El empleo como eje central de la inclusión social.* Este modelo se basa en reconocer el empleo como herramienta básica para la inclusión, siendo su principal objetivo la incorporación al mercado de trabajo del mayor número posible de personas y, en coherencia con ese objetivo, pretende devolver al mercado de trabajo su capacidad como factor de inclusión social.

*El resumen del núcleo del cambio que pretende el actual Gobierno Vasco en esta materia tiene seis hitos:*

- 1. Mantener las coberturas.*
- 2. Mejorar la eficiencia del sistema.*
- 3. Darle sustentabilidad económica y social.*
- 4. Cumplir con el doble derecho: el económico y el de inclusión.*
- 5. Construir un sistema de empleo que gestione adecuadamente la diversidad y que trabaje la empleabilidad de todas las personas sin excepción.*
- 6. Descargar a los Servicios Sociales y a sus profesionales de las enormes tareas administrativas, propias del Sistema de Garantía de Ingresos, dando la oportunidad de desarrollar unos servicios sociales modélicos en el trabajo relacional y comunitario.*<sup>5</sup>

Si bien la negociación y firma de los convenios de inclusión social corresponde a los ayuntamientos, a través de sus servicios sociales o de empleo, cuando sus contenidos estén básicamente orientados a la incorporación laboral o a la mejora de la situación laboral, su aplicación y seguimiento será objeto de derivación a los servicios de empleo.

Recientemente se ha creado el Servicio Vasco de Empleo Lanbide (camino hacia el empleo), con fecha 1 de enero de 2011, el cual consolida todas las medidas anunciadas en las disposiciones legislativas comentadas.

## **5. EL TRABAJO COMO EJE DE INCLUSION SOCIAL EN LA HISTORIA**

Un recorrido por la historia de la protección social nos permite encontrar experiencias donde se ha configurado el trabajo como instrumento de acceso a una vida digna, entre las que se resaltan:

### ***5.1. Miguel Giginta (1534-1588)***

Este autor elabora en el s. XVI, una propuesta de control de la mendicidad existente en ese momento, a través de medidas indirectas, donde las “Casas de la Misericordia” serían los instrumentos decisivos para diseñar una línea de actuación

---

<sup>5</sup> Sánchez, Pedro M. Recuperando la intervención social; En Trabajo Social Hoy, 5º Congreso Trabajo Social Madrid. Madrid. 2011. p. 40



contra la mendicidad. Los acogidos en las Casas de la Misericordia<sup>6</sup> recibían todo lo que necesitaban para su manutención pero tenían unas obligaciones diarias de diferente matices: religiosas, formativas donde se les enseñaba un oficio, educativas donde recibían instrucción básica para aprender a contar, etc., laborales, y un amplio etcétera. Estas casas contaban con unos talleres textiles que requerían gran cantidad de mano de obra, actividad laboral que era remunerada por un sueldo. El trabajo se contemplaba como un medio para evitar la mendicidad y como un bien para la comunidad, pues servía para insertar a los pobres en la actividad económica de la sociedad.

Proyecto pedagógico que se condensaba en tres notas: Instrucción (doctrina, oficio y “letras”); Trabajo y Recreación (dulcificar y suavizar el régimen de trabajo), lectura de libros y la financiación de dichas Casas de Misericordia. Esta medida estaría dentro de un modelo residual de política social donde se presta atención (control) a individuos desviados o dependientes para aliviar su situación como acto de caridad y en situaciones relacionadas con su supervivencia.

**5.2. Benjamín, Graf von, Thompson (Conde Rumford, 1753-1814)**, claro ejemplo de modelo desarrollista o institucional de política social donde las personas no son responsables de sus situaciones de dificultad y por interdependencia de los ciudadanos todo el grupo social debe apoyarse mutuamente. Fue un innovador en su momento, pues sus medidas de actuación crearon un sistema de coordinación, planificación, innovación tecnológica y transparencia administrativa en la gestión de los recursos.

Más conocido como el Conde Rumford, hombre de ciencia y político inglés. En 1784, previo consentimiento del rey de Inglaterra, entró al servicio del príncipe elector Carlos Teodoro de Baviera que le nombró, sucesivamente, su ayudante de campo, primer chambelán y ministro de la Guerra. Investido desde el primer momento de amplios poderes, gobernó por espacio de diez años en Baviera. Consciente de las necesidades que tenían las personas que utilizaban la mendicidad como trabajo, vivienda, escuela, alimentación, control y manejo del dinero. Dividió la ciudad de Munich en distritos, puso un comité en la dirección de los mismos para la atención de las personas con necesidad. Estableció fábricas como la “Casa de trabajo militar”, dedicada a la fabricación de vestimenta para el ejército, donde trabajaban los pobres con capacidad física para ello. Facilitando la realización de este trabajo en las casas de los mismos pobres que así lo pedían porque no podían desplazarse.

Organizó comisiones de barrio de carácter gratuito donde se organizaban comedores sociales en los que trabajaban los mendigos válidos, favoreciendo con ello que, tanto ellos como sus familias, tuvieran donde comer a la vez que se alimentaban a otros pobres. (“Comedores colectivos”, donde puso en funcionamiento “el horno

---

<sup>6</sup> Munuera, M. P.. Precedentes Próximos al trabajo Social: Precursores y reformadores sociales. En Alemán, C. y Fernandez, T. (2003) Introducción al Trabajo Social. Alianza Madrid. 2003.

Rumford” y con ello la “cocina económica”). Diseñando una serie de dietas alimenticias para los pobres, pues consideraba que debían estar bien alimentados con una dieta equilibrada, para ello controlaba los alimentos que recibían.

Diseñó un control riguroso de los pobres que eran atendidos, a través de fichas donde figuraban todos sus datos personales, familiares, trabajo que realizaban, ingresos que recibían, etc. Las cuentas de los centros eran publicadas y expuestas en tableros. Resulta curioso observarla en su obra<sup>7</sup> publicada en Londres (1796-1803) y traducida por Domingo Agüero al español publicándose en Madrid por Pedro Pereyra en 1800-1801. En esta obra se recaba toda la información publicada sobre la gestión de los centros, las prestaciones que recibían los empleados, etc., reflejándose que todos participaban en el control, ayudando a llevar una total transparencia de ingresos y gastos, impidiendo el fraude por parte de los responsables y de los trabajadores.

Además construyó casas para familias humildes e impulsó la construcción de escuelas. Logrando disminuir considerablemente la mendicidad del momento fomentando la autodependencia. Utilizó sus descubrimientos científicos (estufa económica, horno Rumford, etc.), en los planes desarrollados para ahorrar costes y evitar la mendicidad en las calles de Munich. Diseñó un plan amplio y muy preciso y coordinado para eliminar la mendicidad, llevándolo a cabo con una transparencia en las cuentas. Introdujo grandes reformas en el Ejército, al que dotó de manufacturas de armas y mejoró su formación creando escuelas de instrucción militar, e incluso diseñó obras urbanísticas como el jardín inglés de la ciudad de Munich.

El sistema fue puesto en funcionamiento en Munich pero fue imitado por otras ciudades, siendo sostenido por impuestos, donativos y aportaciones de particulares.

Este plan es un ejemplo de administración de recursos coordinados, en colaboración con la industria y el trabajo que consiguió mejorar la economía de un país evitando la mendicidad en las calles y favoreciendo la integración de los mismos a través del trabajo, la formación y la vivienda. Este plan se encuentra en su obra:

Este sistema fue desarrollado por el Sistema Elberfeld, por ser la ciudad de Elberfeld donde se introdujo el mismo plan en 1853 sosteniéndose exclusivamente con los impuestos públicos<sup>8</sup> y recibiendo mayor difusión que el plan realizado por el Conde Rumford.

**5.3. Como modelo de política social basado en el logro personal, se encuentra la labor realizada Harry Hopkins (1890-1946),** que desarrolló instituciones de atención social como auxiliares de la economía.

Llamado el Zar de las prestaciones sociales, encontró Nueva York en plena *Depresión* y con una pobreza urbana de alto calado, a la que él no estaba acostumbrado por residir anteriormente en el Medio Oeste. Nombrado por

---

<sup>7</sup> Rumford, Comte de : «Essais politiques, économiques et philosophiques. Traduits de l'anglais par L.M.D.C. (le marquis Tauveigny de Courtivron). A Geneve Chez G.J. Manget. Ginebra. 1799, consta de dos volúmenes.

<sup>8</sup> Friedlander, W.A. Dinámica del Trabajo Social. Pax-México. México. 1984. p.12.

Roosevelt para liderar el Proyecto de Prestaciones Sociales de Nueva York, en la Federal Emergency Relief Administration (FERA). Donde el Presidente Roosevelt le había asignado la tarea de administrar los 500 millones de dólares aprobados por el Congreso en el paquete de medidas llamadas Asistencia Federal de Emergencia de 1933 para asistir a los 18 millones de personas que la Gran Depresión había llevado de una situación de autonomía a una de dependencia pública.

Diseño un programa de trabajo en contra de la asistencia directa por considerar que el gobierno federal no debía realizar un programa de ayuda directa. Acercándose a la idea americana de que las personas capacitadas y desempleadas tenían derecho a disponer de un trabajo por derecho propio. La Works Progress Administration (WPA) fue inaugurada a finales de 1935 como la agencia clave dentro del Federal Work Programme para contratar a cualquier persona capacitada para llevar a cabo trabajos. Alrededor de 1935, Hopkins supervisaba el programa federal de trabajo más grande que cualquier otra nación hubiese llevado a cabo hasta el momento.

Impulso un sistema de seguridad social dando protección a los ciudadanos a través de prestaciones directas de compensación por desempleo, pensiones por tercera edad, y servicios para la protección de niños y de los que sufren deficiencias de salud

**5.4. La participación ciudadana en la intervención social y en la gestión,** existen ya experiencias de políticas sociales dirigidas a incrementar la participación ciudadana<sup>9</sup> en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local.

Las Políticas Sociales Municipales deben primar/recuperar el protagonismo ciudadano en los procesos de decisión mediante la innovación en la articulación y coordinación de mecanismos que permitan una mayor participación/implicación de ciudadanos y entidades sociales.

## **A MODO DE EPILOGO**

Las personas que se encuentran en situación de exclusión social necesitan acceder al ejercicio de derechos sociales, siendo el acceso a un trabajo con un salario digno la puerta que les permite acceder a una vida digna.

El acceso al trabajo se ve agravado en la actualidad por la crisis económica creciente, donde las personas en situación de exclusión social necesitan de protección social por parte de las administraciones públicas para enfrentarse a las dificultades y obstáculos para mantener un nivel de vida digna.

---

<sup>9</sup> Pastor, E. La participación ciudadana: principio ético de la intervención profesional desde los Servicios Sociales Municipales; en Revista Acciones e Investigaciones Sociales, 22, Escuela Universitaria de Estudios Sociales de Zaragoza. Zaragoza. (2006). pp.: 234-265.

La comunidad autónoma del País Vasco ha llevado a cabo un Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en todos sus niveles consolidado por un marco legislativo donde se encuentra la ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

La iniciativa de esta comunidad autónoma es un intento de facilitar el acceso a la inclusión social de sus ciudadanos a través de la coordinación de tres áreas de la administración: servicios sociales, trabajo y vivienda. Iniciativa que tiene la cualidad de proporcionar un sistema de garantía de ingresos situándose en la vanguardia europea.

La coordinación del sistema de servicios sociales con los servicios públicos de empleo y vivienda supone un paso significativo para dar respuesta a las necesidades actuales de los ciudadanos en materia de inclusión social.

El futuro de esa iniciativa pasa por agilizar su solicitud y reconocimiento, facilitando una transparencia que garantice el acceso a los datos y el establecimiento de mecanismos de coordinación, control y evaluación de esta experiencia.

#### **Bibliografía:**

- Bauman, Zygmunt. Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Gedisa. Barcelona. 2008.
- Dahrendorf, Ralf. El conflicto social moderno. Mondadori. España. 1990.
- Friedlander, W.A. Dinámica del Trabajo Social. Pax-México. México. 1984.
- Laparra, M. y Pérez, B. (coords.). Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación. Serie: Estudios, nº 24. Madrid, Fundación Foessa, 2009.
- Munuera, M<sup>a</sup> Pilar. Precedentes Próximos al trabajo Social: Precursores y reformadores sociales. En Alemán, C. y Fernández, T. Introducción al Trabajo Social. Alianza Madrid. 2003.
- Pastor, E. La participación ciudadana: principio ético de la intervención profesional desde los Servicios Sociales Municipales; En la Revista Acciones e Investigaciones Sociales, nº 22. Escuela Universitaria de Estudios Sociales de Zaragoza. Zaragoza. 2006. pp.: 234-265.
- Rumford, Comte de: «Essais politiques, économiques et philosophiques. Traduits de l'anglais par L.M.D.C. (le marquis Tauveigny de Courtivron). A Geneve Chez G.J. Manget. Ginebra, 1799.
- Sánchez, Pedro M. Recuperando la intervención social; En Trabajo Social Hoy, 5º Congreso Trabajo Social Madrid. Madrid. 2011. p. 40.
- Sarasa, S. y Sales, A. Itineraris i factors d'exclusió social. Barcelona, Síndic de Greuges. 2009.
- Subiratas, J. et al. Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Barcelona, Fundación La Caixa, 2004.